

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo poverenia: č. 635/01
Zo dňa: 06.02.2014

Počet výtlačkov: 2
Výtlačok číslo: 1
Počet strán: 20
Počet príloh: 0



PROTOKOL

o výsledku kontroly vynakladania verejných prostriedkov určených na výstavbu, rekonštrukcie, opravy a údržbu ciest 1. triedy a súvisiacej infraštruktúry, realizovaných v rokoch 2010-2013.

**Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja
Slovenskej republiky**

Bratislava apríl 2014

**Protokol
o výsledku kontroly**

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. 635/01 z 06.02.2014 vykonali:

Mgr. Kamil Augustovič	– vedúci kontrolnej skupiny
Ing. Zuzana Gálová	– členka kontrolnej skupiny
Ing. Marcel Kleščinský	– člen kontrolnej skupiny

kontrolnú akciu: Kontrola vynakladania verejných prostriedkov určených na výstavbu, rekonštrukcie, opravy a údržbu ciest 1. triedy a súvisiacej infraštruktúry, realizovaných v rokoch 2010-2013.

Účelom bolo prekontrolovať hospodárnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov, uzatváranie zmlúv, dodržanie zmluvných podmienok pri výstavbe, rekonštrukciách, opravách a údržbe ciest 1. triedy a súvisiacej infraštruktúry.

Kontrola bola vykonaná v čase od 21.02.2014 do 28.04.2014 na Ministerstve dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“ alebo „MDVRR SR“), Námestie slobody č. 6, 810 05 Bratislava, IČO: 30416094, za kontrolované obdobie rokov 2010 až 2013, vrátane obdobia súvisiaceho s kontrolovanou problematikou.

Predmetom kontroly bolo prekontrolovanie hospodárenia s verejnými prostriedkami, zmluvných vzťahov určených na výstavbu, rekonštrukcie, opravy a údržbu ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry a ich efektívnosť využívania pri realizácii projektov. Kontrola zahŕňala aj doterajšie výsledky kontrol, vrátane vyhodnotenia systémových nedostatkov a rizík.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

MDVRR SR je v zmysle „kompetenčného zákona“ č. 575/2001 Z. z. ústredný orgán štátnej správy pre dráhy a dopravu na dráhach, pre cestnú a kombinovanú dopravu, pre pozemné komunikácie, vnútrozemskú plavbu a prístavy, námornú plavbu, civilné letectvo, pošty, telekomunikácie, verejné práce, pre stavebný poriadok a územné plánovanie okrem ekologických aspektov, pre stavebnú výrobu a stavebné výrobky, tvorbu a uskutočňovanie bytovej politiky, pre poskytovanie štátnej prémie k stavebnému sporeniu a štátneho príspevku k hypotekárnym úverom, pre cestovný ruch, energetickú hospodárnosť budov a pre tvorbu a uskutočňovanie politiky mestského rozvoja. Okrem toho ministerstvo plní funkciu štátneho dopravného úradu, námorného úradu a koordinuje prípravu politík regionálneho rozvoja. Do 31.03.2013 MDVRR SR koordinovalo využívanie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie, ako aj prípravu politík regionálneho rozvoja (táto pôsobnosť prešla na Úrad vlády Slovenskej republiky).

V rozsahu svojej pôsobnosti MDVRR SR vykonáva štátnu správu a plní ďalšie úlohy ustanovené v ústavných zákonoch, zákonoch a iných všeobecne záväzných právnych predpisoch. MDVRR SR v rámci záverečného účtu vypracováva správu o hospodárení kapitoly. Podkladom pre vypracovanie správy sú celoročné výsledky rozpočtového hospodárenia MDVRR SR, rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií, patriacich

do jeho pôsobnosti. V rozsahu svojej pôsobnosti sa podieľa na uplatňovaní výkonu zakladateľských a akcionárskych práv, plní povinnosti štátu k právnickým osobám, resp. k právnickým osobám s majetkovou účasťou štátu, ktorých je zakladateľom. Je zriaďovateľom rozpočtovej organizácie Slovenská správa ciest (ďalej len: „SSC“), ktorej poskytuje finančné prostriedky na činnosť zapísanú v štatúte a v zriaďovacej listine SSC (vykonáva činnosti v oblasti ciest I. triedy výstavbu, opravy, údržbu a rekonštrukcie).

MDVRR SR je rozpočtová organizácia, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami zapojená na štátny rozpočet. V právnych vzťahoch vystupuje ako právnická osoba.

1 Financovanie činnosti SSC

Zdroje na financovanie, resp. spolufinancovanie schválených projektov výstavby, údržby, opráv a rekonštrukcie ciest I. triedy v kontrolovanom období boli:

- Štátny rozpočet (ďalej aj „ŠR“). Finančné prostriedky, ktoré boli schválené zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, v kapitole MDVRR SR. Kapitálové výdavky (ďalej len „KV“) boli určené na výstavbu a rekonštrukcie. Bežné výdavky (ďalej len „BV“) boli určené na opravu, údržbu. Finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu určené na výstavbu, rekonštrukcie, opravy a údržbu ciest I. triedy boli rozpočtované v zmysle Metodického pokynu MF SR č. 5238/2004-42 na usmernenie programového rozpočtovania v programe 053 Cestná infraštruktúra. Čerpanie plánovaných ročných výdavkov bolo podmienené úspešným priebehom verejného obstarávania stavieb a plnením harmonogramov postupu výstavby.
- Finančné prostriedky z EÚ (a príslušné spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu) boli poskytované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ďalej len „ERDF“), ktoré boli vyčlenené v Operačnom programe Doprava (ďalej len „OPD“) v programovom období 2007 – 2013, v prioritnej osi 5 (ďalej len „PO5“), opatrenie 5.2 – modernizácia a výstavba ciest I. triedy. Cieľom opatrenia je prispieť k zvyšovaniu bezpečnosti a plynulosti dopravy na cestách I. triedy prostredníctvom ich výstavby a modernizácie.

Možnosti vyplývajúce z čerpania fondov EÚ nie sú využívané v plnej miere a spolu s ostatnými zdrojmi financovania zďaleka nepostačujú na rozsiahlejšiu zmenu stavu v krátkodobom alebo strednodobom horizonte. Zároveň nie je záruka, že v prípade ukončenia príslušného programovacieho obdobia budú prostriedky fondov EÚ v dostatočnej výške nahradené zo štátneho rozpočtu. Pre rozsiahlejšiu zmenu súčasnej kvality ciest I. triedy je nevyhnutné v blízkej budúcnosti zabezpečiť ďalšie finančné zdroje.

1.1 Alternatívne zdroje financovania

Vzhľadom na potrebu znižovania výšky verejného deficitu, prostriedky poskytované zo štátneho rozpočtu nepostačujú na pokrytie činností SSC ako správcu komunikácií. Stav a kvalitu ciest I. triedy možno považovať do značnej miery za nevyhovujúce, to vyvoláva potrebu navýšenia prostriedkov najmä v prípade opráv a údržby. Možnosti súčasných zdrojov financovania zďaleka nepostačujú na rozsiahlejšiu zmenu stavu v krátkodobom alebo strednodobom horizonte. Pre rozsiahlejšiu zmenu súčasnej kvality ciest I. triedy je nevyhnutné v blízkej budúcnosti zabezpečiť ďalšie finančné zdroje. Tie v podmienkach Slovenskej republiky sú:

- Mýto. V súčasnosti z ciest I. triedy v správe SSC tvoria spoplatnené úseky cca 43,8 %. Tieto výnosy (mýto) zo spoplatnených úsekov ciest I. triedy, ktoré sú v majetku štátu a v správe SSC sú výlučným príjmom NDS (v zmysle zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta). Podľa analýzy „Optimálny model efektívneho fungovania NDS a SSC“ je tento stav

označený za nelogický a uvedené prostriedky by mali byť automaticky príjmom štátneho rozpočtu a následne alokované na činnosti vykonávané SSC.

➤ Cestná daň (za používanie motorových vozidiel). Zdaňujú sa držiteľ, vlastník, užívateľ vozidla, zamestnávateľ a podobne. Jej výnos je príjmom Vyšších územných celkov (ďalej len „VÚC“). Tak ako v prípade mýta by bola potrebná legislatívna úprava umožňujúca pomerný príjem z tejto dane pre SSC. Vzhľadom na skutočnosť, že na cestách I. triedy sa realizuje približne 50 % všetkých dopravných výkonov a snahy VÚC zbavovať sa správy ciest v prospech SSC, by to bolo vhodné riešenie.

➤ Úverové vzťahy. Do tých SSC ako rozpočtová organizácia nemôže vstupovať v zmysle zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“).

➤ Komerčné aktivity SSC. Platia tu rovnaké obmedzenia ako pri úverových vzťahoch.

1.2 Tabuľkové prehľady vývoja financovania programov ciest I. triedy v rokoch 2010-2013

Prehľad vývoja financovania - program 053 - Cestná infraštruktúra*

Tabuľka č. 1

v eur

Program 053 – Cestná infraštruktúra			
Rok	schválený rozpočet	upravený rozpočet	Skutočnosť
2010	761 770 987	680 407 514	678 385 395
2011	938 065 754	1 126 674 103	610 048 653
2012	936 015 071	676 302 758	458 348 403
2013	1 063 311 729	652 898 662	652 896 851

*zahŕňa aj diaľnice a rýchlostné cesty

Prehľad vývoja financovania – podprogram 05302 – Cestná sieť výstavba a obnova

Tabuľka č. 2

v eur

05302 – Cestná sieť výstavba a obnova			
Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
2010	118 545 000	57 515 157	57 515 154
2011	232 055 897	190 830 924	97 340 324
2012	245 251 800	191 078 828	117 823 602
2013	205 638 322	89 474 856	89 474 671

Prehľad vývoja financovania – prvok 0530201 – Výstavba cestnej siete

Tabuľka č. 3

v eur

0530201 – Výstavba cestnej siete			
Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
2010	43 152 093	33 914 590	33 914 590
2011	43 152 093	51 279 932	51 279 932
2012	39 000 000	36 423 238	36 423 238
2013	2 569 626	2 569 626	2 569 441

Prehľad vývoja financovania – prvok 0530208 Štátny rozpočet mimo spolufinancovania - MSF* + NN** OPD (nad GAP) (053 02 08)

Tabuľka č. 4

v eur

Závazný ukazovateľ	Rok 2012		
	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
Výdavky ŠR			
Kapitálové výdavky			
ŠR mimo spolufinancovania -	9 909 560	8 686 156	8 686 156

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

MSF + NN OPD (nad GAP) (053 02 08)			
Závazný ukazovateľ	Rok 2013		
Výdavky ŠR	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
Kapitálové výdavky			
ŠR mimo spolufinancovania - MSF + NN OPD (nad GAP) (053 02 08)*	4 623 553	4 623 553	4 623 553

Pozn. Prvok je používaný od roku 2012, * mimospolufinancovania, ** neoprávnené náklady

Prehľad vývoja financovania – prvok 0530202 - Obnova technickej základne údržby ciest a diaľnic

Tabuľka č. 5

v eur

0530202 – Obnova technickej základne údržby ciest a diaľnic			
Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
2010	0	1 680 891	1 680 888
2011	0	1 027 676	1 027 676
2012	0	1 823 033	1 823 033
2013	2 884 143	2 884 143	2 884 143

Prehľad vývoja financovania - prvok 0530203 – Preložka štátnej cesty II/520 Nová Bystrica – Oravská Lesná

Tabuľka č. 6

v eur

0530203 – Preložka štátnej cesty II/520 Nová Bystrica – Oravská Lesná			
Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
2010	0	1 430 426	1 430 425
2011	0	9 102 493	9 102 493
2012	-	-	-
2013	0	2 881 157	2 881 157

Prehľad vývoja financovania – prvok 0530101 – Správa, údržba a opravy ciest I. triedy a diaľničných privádzačov

Tabuľka č. 7

v eur

0530101 – Správa, údržba a opravy ciest I. triedy a diaľničných privádzačov			
Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
2010	40 399 231	40 422 612	40 422 608
2011	37 462 092	61 083 344	61 083 328
2012	41 310 942	49 533 498	49 533 492
2013	40 457 173	57 985 491	57 985 491

Prehľad vývoja financovania – prvok 0530207 – Modernizácia a výstavba ciest I. triedy (opatrenie 5.2 OP Doprava)

Tabuľka č. 8

v eur

0530207 – Modernizácia a výstavba ciest I. triedy (opatrenie 5.2 OP Doprava)			
Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
2010	75 392 907	17 298 868	17 298 868
2011	188 903 804	127 010 713	33 520 113
2012	196 342 240	144 146 401	70 891 175
2013	195 561 000	76 516 377	76 516 377

2 Analýza procesov uzatvárania kontraktov medzi MDVRR SR a SSC

MDVRR SR poskytuje SSC finančné prostriedky na základe uzavretého kontraktu a dodatkov k nim. Kontrakt je záväzným plánovacím a organizačným aktom, ktorým sa vymedzujú práva a povinnosti, upravujú vzťahy medzi účastníkmi kontraktu v oblasti vykonávania stanovených činností SSC a ich financovania v danom rozpočtovom roku, zodpovednosť za plnenie úloh, spôsoby a termíny vyhodnocovania kontraktu, schvaľovanie zmien kontraktu počas roka a spôsoby zverejnenia kontraktu.

Kontraktačný spôsob pridelovania finančných prostriedkov sa vykonával na základe Návrhu opatrení na zdokonalenie systémov kontraktov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a im podriadenými organizáciami“ (ďalej len „Návrh opatrení“), schváleného uznesením vlády SR č. 1370 z 18.12.2002.

Kontrakty na roky 2010 – 2012 (boli predmetom predchádzajúcich kontrol NKÚ SR), boli uzatvárané v januári. V nich boli rozpísané konkrétne číselné záväzné ukazovatele rozpočtu v štruktúre príjmov, BV a KV podľa funkčnej klasifikácie, zdrojov financovania a podľa jednotlivých prvkov programu a podprogramu.

V roku 2013 MDVRR SR zaviedlo nový spôsob koncipovania kontraktu. Kontrakt na rok 2013 (ďalej len „Kontrakt na rok 2013“) bol MDVRR SR podpísaný dňa 28.02.2013, t.j. o mesiac neskôr ako v predchádzajúcich rokoch, ale v termíne, ktorý ministerstvu stanovuje uznesenie vlády SR č. 328 zo 06.07.2012. Okrem ostatných náležitostí obsahoval základný rozpis záväzných ukazovateľov na rok 2013 na BV a KV, pričom jednotlivé vecné úlohy v rámci podprogramov a prvkov/projektov boli bez konkrétneho číselného vyjadrenia.

Podrobné vymedzenie účelu použitia (časový a vecný plán úloh, s finančným vyjadrením) finančných prostriedkov Kontraktu na rok 2013, bolo predmetom samostatného dokumentu Špecifikácia účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu na rok 2013 (ďalej len „Špecifikácia“). Tá bola podpísaná až 30.04.2013. V rovnaký deň bol stanovený prvý termín na vyhodnotenie priebežného plnenia kontraktu. Špecifikácia nebola zverejnená v zmysle § 5a zákona č. 311/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Dôvodom je, že MDVRR SR ju považuje za plánovací dokument, ktorý sa nezverejňuje.

Negatívom bol značný časový rozdiel medzi schválením štátneho rozpočtu (december 2012), Kontraktu na rok 2013 (28.02.2013) a jeho Špecifikácie (30.04.2013). Podľa stanoviska MDVRR SR bol tento rozdiel spôsobený hľadaním optimálneho modelu rozdelenia pridelených finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, ktorých výška bola nedostačujúca, vzhľadom na potrebu odstránenia veľkého množstva nevyhovujúcich a havarijných úsekov ciest I. triedy. Najmä po dlhotrvajúcej zime (do apríla 2013), keď prišlo k väčšej degradácii ciest I. triedy ako obvykle.

Odporúčanie NKÚ SR:

➤ Stanoviť pre SSC termín na predloženie návrhu Kontraktu pre príslušný rozpočtový rok a jeho Špecifikácie (účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu) v rozsahu rozpísaných limitov uvedených v Rozpočtovom informačnom systéme na nadchádzajúci rozpočtový rok tak, aby bol vytvorený dostatočný časový priestor na schválenie oboch dokumentov ešte pred začatím roka, na ktorý sa Kontrakt a Špecifikácia uzatvára. Uvedeným postupom sa vytvorí priestor pre SSC na plnenie úloh stanovených Kontraktom a Špecifikáciou už v prvom štvrtroku kalendárneho roka, vrátane začatia prípadných procesov VO.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „MF SR“) listom zo dňa 28.12.2012 zaslalo MDVRR SR rozpis záväzných ukazovateľov štátneho rozpočtu na rok

2013. Na základe tohto rozpisu stanovilo MDVRR SR listom zo dňa 7.1.2013 rozpis záväzných ukazovateľov štátneho rozpočtu na rok 2013 pre SSC.

V priebehu roka MDVRR SR upravilo rozpočet SSC 20 rozpočtovými opatreniami. Z toho 6 rozpočtovými opatreniami MF SR a 14 vnútornými MDVRR SR. Kontrolou bolo preukázané, že rozpočtové opatrenia MDVRR SR a ich evidencia boli v roku 2013 zrealizované v súlade s § 15 ods. 2 a ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z.

Kontraktom na rok 2013 bola pre SSC zadefinovaná výška prostriedkov štátneho rozpočtu na rok 2013 (stanovená zákonom č. 438/2012 Z. z. o štátnom rozpočte) bez prostriedkov EÚ a príslušného spolufinancovania:

- Príjmy 400 000,- eur
- Výdavky 50 934 495,- eur, z toho:
 - bežné výdavky 39 726 907,- eur
 - kapitálové výdavky 11 207 588,- eur

V roku 2013 bolo z prostriedkov štátneho rozpočtu na výstavbu a opravu diaľnic a ciest vyhradených celkom (KV) 20 996 231,52 eur, v tom:

- výstavba cestnej siete (prvok 053 02 01) 10 976 608,66 eur
- obnova technickej základne údržby ciest a diaľnic (053 02 02) 2 884 143,00 eur
- príprava projektov na financovanie z fondov EÚ (053 02 09) 6 405 213,86 eur
- správa, údržba a opravy ciest I. tr. a diaľnič. privádzačov (053 01 01) 730 266,00 eur

Dodatkom č. 1/2013 uzavretom dňa 30.04.2013, bola na základe vykonaných rozpočtových opatrení MF SR č. 17/2013, 19/2013 a č. 25/2013 a rozpočtového opatrenia MDVRR SR č. 48/2013 o. i. zvýšená výška výdavkov (BV + KV) programu 053 – cestná infraštruktúra na sumu 80 715 147,13 eur.

Dodatkom č. 2/2013 uzavretým dňa 20.06.2013, bola stanovená výška výdavkov upravená rozpočtovými opatreniami MF SR č. 19/2013 a č. 25/2013 a rozpočtovými opatreniami MDVRR SR č. 48/2 a č. 57 v rámci programu 053 – cestná infraštruktúra navýšená na sumu 78 024 145,36 eur (o 2 691 001,77 eur menej ako v Dodatku č. 1/ 2013).

Dodatkom č. 3/2013 uzavretým 18.12.2013, bola stanovená výška výdavkov upravená rozpočtovými opatreniami MF SR č. 43/2013, č. 100/2013 a č. 126/2013 a rozpočtovými opatreniami MDVRR SR č. 48/3, č. 48/4, č. 48/5, č. 69, č. 115, č. 120, č. 120/2 a č. 120/3 v rámci programu 053 Cestná infraštruktúra znížená na sumu 68 875 308,04 eur (o 9 148 837,32 eur menej ako v Dodatku č.2/2013). Na základe zmien stanovenej výšky výdavkov v rámci programu 053 – cestná infraštruktúra uvedených v Dodatku č. 3/2013, bola následne dňa 18.12.2013 (t.j. 12 dní pred ukončením roka, na ktorý boli finančné prostriedky určené) vyhotovená Špecifikácia účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu k Dodatku č. 3/2013.

Prehľad vývoja rozpisu výdavkov rozpočtu SSC na rok 2013 podľa Kontraktu na rok 2013 a jeho dodatkov.

Tabuľka č. 9

Popis	Kontrakt na rok 2013	Dodatok č. 1/2013	Dodatok č. 2/2013	v eur	
				Dodatok č. 3/2013	
Výdavky ŠR, v tom	50 934 495,00	80 715 147,13	78 024 145,36	68 875 308,04	
Bežné výdavky	39 726 907,00	54 695 362,61	54 695 362,61	49 152 528,61	
Kapitálové výdavky	11 207 588,00	26 091 784,52	23 328 782,75	19 722 779,43	
PPP projekty	-	400 000,00	400 000,00	400 000,00	

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

ŠR mimo spolufinancovania	-	4 623 553,00	4 623 553,00	4 623 553,00
Financovanie EÚ z fondu ERDF, v tom	-	195 561 000,00	195 561 000,00	195 561 000,00
Financovanie z fondu ERDF	-	166 183 000,00	166 183 000,00	166 183 000,00
Spolufinancovanie ŠR k projektom ERDF	-	29 378 000,00	29 378 000,00	29 378 000,00

Preverením Kontraktu na rok 2013 a povinností z neho vyplývajúcich ako aj povinností vyplývajúcich z Kontraktu na rok 2012 boli zistené nasledovné vecné a formálne nedostatky:

➤ Kontrakt bol podľa článku II. uzavretý na dobu určitú od 01.01.2013 do 31.12.2013. Vzhľadom na jeho uzatvorenie dňa 28.02.2013 a účinnosť od 01.03.2013, nie je vhodné aby bol Kontrakt uzatvorený so spätnou pôsobnosťou.

➤ MDVRR SR vypracované správy o dosiahnutých príjmoch a čerpaných výdavkoch kapitoly a úradu MDVRR SR za príslušný štvrťrok, v ktorých hodnotilo aj priebežné vecné a finančné plnenie Kontraktu v roku 2013, nemožno považovať za dostatočne vykonané štvrťročné priebežné hodnotenie vecného a finančného plnenia Kontraktu v zmysle článku V. ods. 1 Kontraktu, v nadväznosti na bod III. Návrhu opatrení.

➤ Na vykonanie priebežného hodnotenia vecného a finančného plnenia kontraktu bola SSC povinná predložiť ministerstvu v stanovených termínoch (za každý štvrťrok) špecifikované podklady:

- za I. štvrťrok boli podklady predložené po stanovenom termíne a chýbali vecné náležitosti v zmysle kontraktu,
- za II. štvrťrok boli podklady predložené v termíne ale chýbali niektoré vecné náležitosti v zmysle kontraktu,
- za III. štvrťrok boli podklady predložené po stanovenom termíne a chýbali vecné náležitosti v zmysle kontraktu,
- za IV. štvrťrok podklady neboli predložené v stanovenom termíne.

➤ MDVRR SR nevykonalo komplexné vyhodnotenie vecného a finančného plnenia Kontraktu na rok 2013 v stanovenom termíne. Týmto postupom nekonalo v súlade s článkom V. ods. 5 Kontraktu ako aj článkom III. Návrhu opatrení. Podľa MDVRR SR bolo dôvodom nepredloženie podkladov zo strany SSC v určenom termíne.

➤ MDVRR SR vypracovávalo správy o dosiahnutých príjmoch a čerpaných výdavkoch kapitoly a úradu MDVRR SR za príslušný štvrťrok, ktoré považovalo za priebežné vecné a finančné hodnotenie plnenia Kontraktu. Za vyhodnotenie plnenia Kontraktu považovalo ministerstvo vyhodnotenie plnenia stanovených cieľov a merateľných ukazovateľov programového rozpočtovania v Monitorovacej správe programovej štruktúry kapitoly MDVRR SR k 31.12.2012. Uvedené však nemožno považovať za dostatočnú priebežnú kontrolu a vyhodnotenie plnenia Kontraktu tak, ako si to stanovilo v článku VIII. ods. 1 a 3 Kontraktu na rok 2012 v zmysle bodu III. Návrhu opatrení.

Odporúčanie NKÚ SR:

➤ Vypracovať postup MDVRR SR (ako zriaďovateľa) na priebežné ako aj celkové hodnotenie kontraktu so SSC s určenými kritériami (formálnymi aj obsahovými) a termínmi.

Prehľad o čerpaní výdavkov SSC za rok 2013

Tabuľka č. 10

v eur

Závazný ukazovateľ	Schválený rozpočet na r. 2013	Upravený rozpočet	Skutočnosť k 31.12.2013	% upravený rozp.
VÝDAVKY CELKOM	246 495 495,00	139 562 278,69	139 619 164,60	100%
VÝDAVKY ŠR	50 934 495,00	63 045 901,52	63 102 787,43	100%
FK 04.5.1.4 Slovenská správa ciest	7 927 940,00	7 970 977,82	8 029 673,95	101%
FK 04.5.1.2 Výstavba a oprava diaľnic a ciest	43 006 555,00	55 074 923,70	55 073 113,48	99%
Bežné výdavky	32 529 233,00	41 955 816,79	41 955 816,79	100%
Kapitálové výdavky	10 477 322,00	13 119 106,91	13 117 296,69	99 %
v tom:				
Výstavba cestnej siete (053 02 01)	2 569 626,00	2 569 626,00	2 569 440,78	100%
Preložka štátnej cesty II/520 Nová Bystrica-Oravská Lesná (053 02 03)	0,00	2 881 157,00	2 881 157,00	100%
Obnova technickej základne údržby ciest a diaľnic (053 02 02)	2 884 143,00	2 884 143,00	2 884 143,00	100%
PPP projekty balík 2 - severný obchvat BB (053 05 03)	400 000,00	160 627,91	159 002,91	99%
ŠR mimo spolufinancovania - MSF+NN OPD (nad GAP) (053 02 08)	4 623 553,00	4 623 553,00	4 623 553,00	100%
Príprava projektov na financovanie z fondov EÚ (053 02 09)	0,00	0,00	0,00	0%
PROSTRIEDKY EÚ	195 561 000,00	76 516 377,17	76 516 377,17	100%
FINANCOVANIE EÚ z fondov ERDF Modernizácia a výstavba ciest I. triedy (0530207) *zdroj 11S1	166 183 000,00	65 087 543,11	65 087 543,11	100%
SPOLUFINANCOVANIE ŠR k projektom ERDF Modernizácia a výstavba ciest I. triedy (0530207)	29 378 000,00	11 428 834,06	11 428 834,06	100%

3 Programové rozpočtovanie výstavby ciest I. triedy

Na základe zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy vydalo MF SR Metodický pokyn č. 5238/2004 – 42 na usmernenie programového rozpočtovania, v znení 2 dodatkov. Metodickým pokynom bol upravený postup správcov rozpočtových kapitol a organizácií v pôsobnosti správcu kapitoly v celom rozpočtovom procese z hľadiska prípravy, realizácie, monitorovania a hodnotenia programov. Programová štruktúra kapitoly predstavuje logickú, hierarchicky usporiadanú konštrukciu, ktorá je účelne vytváraná vo vzťahu k zámerom a cieľom kapitoly. Tvorí ju programy, podprogramy medzirezortného programu a výdavky štátneho rozpočtu na financovanie programov a častí programov. Pri zostavovaní programovej štruktúry a stanovovaní zámerov a cieľov jednotlivých programov sa vychádza najmä z programového vyhlásenia vlády, úloh vyplývajúcich pre správcu rozpočtovej kapitoly z medzinárodných zmlúv a zákonov. Pri navrhovaní programu, časti programu sa zohľadňuje predpokladaná suma výdavkov štátneho rozpočtu na ich financovanie a opodstatnenosť.

V kontrolnom období malo ministerstvo vytvorený program 053 – Cestná infraštruktúra, ktorého zámerom bolo umožniť rýchlu, efektívnu a bezpečnú dopravu po prevádzkovo spôsobilých cestách a diaľniciach. Ministerstvo ako správca kapitoly určilo v roku 2013 na činnosť SSC verejné finančné prostriedky v programe 053 Cestná infraštruktúra v nasledovných podprogramoch a prvkoch:

- v podprograme 05301 Správa, údržba a opravy ciest a diaľnic, na prvok 0530101 Správa, údržba a opravy ciest I. triedy a diaľničných privádzačov,

- v podprograme 05302 Cestná sieť – výstavba a obnova na 5 prvkov: 0530201 Výstavba cestnej siete, 0530202 Obnova technickej základne údržby ciest a diaľnic, 0530203 Preložka štátnej cesty II/520 Nová Bystrica – Oravská Lesná, 0530207 Modernizácia a výstavba ciest I. triedy (Opatrenie 5.2 Operačného programu Doprava, financované z ERDF), 0530208 ŠR mimo spolufinancovania – MSF+NN OPD (nad GAP),
- v podprograme 05305 Výstavba vybranej nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry, realizovaná formou PPP projektov a to prvok 0530503 Projekty PPP – Balík 2.

Kontrolou správnosti a preukázateľnosti programového rozpočtovania MDVRR SR boli zistené nasledovné vecné a formálne nedostatky:

- Vo viacerých prípadoch bol stanovený cieľ určený vágne a nekonkrétne, nezrozumiteľne, nemerateľne, nejednoznačne a nekontrolovateľne. Týmto postupom MDVRR SR nekonalo v súlade s čl. 2 písm. f) Metodického pokynu MF SR.
- Stanovené ciele vo svojej formulácii neboli uvedené explicitne, neobsahovali uvedenú očakávanú hodnotu, ktorá sa má v daný rok dosiahnuť alebo iba neurčito odkazovali na plán. Ten bol obsahom tabuľky merateľných ukazovateľov.
- Niektoré ciele boli stanovené povrchné a formálne, neboli určené reálne, konzistentne s rozpočtovými zdrojmi, ktoré boli k dispozícii, resp. so znalosťou možností SSC vykonať predmetné činnosti v roku 2013. Napríklad pri ciele č. 6 bola dosiahnutá skutočnosť oproti plánu viac než 22 násobná, resp. 2 213 % vyššia. Tento stav bol dlhodobý pri ciele č. 3, ktorý bol v roku 2011 bol prekročený cca 12 násobne, v roku 2012 4,6 násobne a v roku 2013 4,4 násobne. Týmto postupom MDVRR SR nekonalo v súlade s čl. 2 písm. f) Metodického pokynu MF SR.
- V rokoch 2010 až 2013 sa neuskutočnilo hodnotenie programu, jeho časti. Uvedeným postupom nekonalo v súlade s § 9 ods. 4 písm. e) zákona č. 523/2004 Z. z. a s čl. 8 Metodického pokynu MF SR.

Odporúčanie NKÚ SR:

- Naďalej vykonávať školenia zamestnancov príslušných sekcií MDVRR SR v oblasti programového rozpočtovania, s cieľom vykonávať ho v súlade s Metodickým pokynom MF SR na usmernenie programového rozpočtovania.

4 Regulácia MDVRR SR v oblasti výstavby, rekonštrukcie, opravy a údržby ciest I. triedy

Oblasť ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry (SSC) patrí osobitne do pôsobnosti Sekcie cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej len „SCDPK“), ktorá okrem iného:

- zabezpečuje rozvoj pozemných komunikácií,
- tvorí legislatívu v oblasti, pozemných komunikácií,
- plní regulačné funkcie v oblasti pozemných komunikácií.

SCDPK mala k 31.12.2012 43 zamestnancov a k 31.12.2012 41 zamestnancov, z uvedeného počtu sa len dvaja zamestnanci venovali problematike ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry.

Odporúčanie NKÚ SR:

- Vzhľadom na náročnosť činností vykonávaných SSC a personálnu poddimenzovanosť SCDPK, NKÚ SR odporúča doplniť ju o zamestnanca, ktorý by sa venoval komplexne problematike ciest I. triedy.

Preverovaním bolo zistené, že MDVRR SR ako zriaďovateľ SSC nevykonával vecné a finančné vymedzenie majetku SSC v zmysle článku V. Zriaďovacej listiny SSC v nadväznosti na § 21 ods. 9 písm. g) zákona č. 523/2004 Z. z.

Podľa článku III. ods. 3 Zriaďovacej listiny, SSC spracováva koncepciu a koordinuje rozvoj cestnej siete. V skutočnosti uvedené činnosti od roku 2004 SSC nevykonávala. Tieto kompetencie patria MDVRR SR.

V rámci procesu registra obnovennej evidencie pozemkov (ďalej len „ROEP“) MDVRR SR zistilo, že pozemky v správe SSC boli lokalizované a identifikované ako pozemky pod cestami v správe NDS. Tie majú byť využité na výstavbu diaľnic a rýchlостných ciest. Z tohto dôvodu MDVRR SR začalo v roku 2012 ďalší proces usporiadania pozemkov medzi SSC a MDVRR SR. Tento proces pozostával z identifikácie pozemkov, vzájomných rokovaní MDVRR SR, SSC a NDS a následne aj s MF SR. V roku 2013 boli vypracované znalecké posudky. Pripravuje sa prevod správy tohto majetku z SSC do správy ministerstva a následný vklad do základného imania NDS.

Odporúčanie NKÚ SR:

- Doplniť Zriaďovaciu listinu SSC o vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý je vedený v účtovnej evidencii SSC ako účtovnej jednotky.
- Upraviť Zriaďovaciu listinu SSC tak, aby bola v súlade so súčasným stavom.

Preverením vyhodnocovania a použitia návrhov a materiálov od SSC bolo zistené, že MDVRR SR nedisponuje záznamami z pracovných rokovaní so SSC. Ako dôvod ministerstvo uviedlo ich časté konanie.

Odporúčanie NKÚ SR:

- Vyhотовovať písomné záznamy z rokovaní medzi MDVRR SR a SSC s jasne uvedenými závermi, stanovenými úlohami a termínmi ich plnení. Táto prax by mohla zvýšiť transparentnosť procesu výberu projektov na ich realizáciu a plnenie povinností SSC (predkladať materiály riadne a včas) voči MDVRR SR.

4.1 Návrh na transformáciu SSC a NDS

MDVRR SR si nechalo v roku 2013 na základe zmluvy o dielo vypracovať u súkromnej spoločnosti zo Žiliny (s ktorou má uzavretú rámcovú dohodu č. 135/220/2010 na zabezpečenie analistických činností) analýzu inštitucionálneho usporiadania subjektov zodpovedných za oblasť cestného hospodárstva, návrh a posúdenie variantov zefektívnenia fungovania NDS a SSC v podmienkach SR pod názvom „Optimálny model efektívneho fungovania NDS a SSC“ za 30 000,- eur.

Predmetom riešenia bola analýza zahraničných postupov a informácií o organizačnom zabezpečení a spôsoboch financovania cestného hospodárstva v porovnateľných štátoch.

Z tejto analýzy vyplýva, že najvhodnejší model je, keď za cestnú infraštruktúru vyššieho významu (diaľnice, rýchlostné cesty a cesty I. triedy) zodpovedá jedna organizácia. To platí najmä pre krajiny s nedobudovanou základnou diaľničnou sieťou ako je SR, kde značná časť ciest I. triedy plní tranzitnú funkciu.

V predmetnej analýze boli posúdené možnosti doriešenia správcovstva a vlastníctva aj ciest I. triedy, kde boli navrhnuté možné riešenia súčasného stavu.

- Variant I. Zlúčenie SSC a NDS do jednej obchodnej spoločnosti. Zrušenie SSC bez právneho nástupcu prechodom všetkých práv a povinností na jej zriaďovateľa (MDVRR SR). Následne vklad nepeňažného majetku štátu do akciovej spoločnosti (NDS). Činnosti vykonávané SSC by boli v celom rozsahu presunuté pod NDS.

- Variant II.A Transformácia SSC z rozpočtovej na obchodnú spoločnosť.

Akciová spoločnosť, v ktorej 100 % akcionárom bude štát (obdobný proces ako v prípade NDS). Zrušila by sa rozpočtová organizácia SSC bez právneho nástupcu prechodom všetkých práv a povinností na jej zriaďovateľa (MDVRR SR). Nasledoval by vklad nepeňažného majetku štátu do vzniknutej akciovej spoločnosti (SSC). Nevyhnutnosťou by bolo prerozdelenie príjmov z mýta aj na SSC.

➤ Variant II.B: Transformácia SSC na príspevkovú organizáciu.

Tento proces by sa uskutočnil zrušením rozpočtovej organizácie bez právneho nástupcu prechodom všetkých práv a povinností na jej zriaďovateľa (MDVRR SR) a následne vznik tejto formy organizácie. V NDS by bol zachovaný súčasný stav.

➤ Variant III. Transformácia SSC formou vyčlenenia prierezočných činností.

Predpokladaná čiastočná transformácia vyčlenením prierezočných činností, ktoré by zostali v pôsobnosti SSC, pričom činnosti nevyhnutné pre diaľnice, rýchlostné cesty vymedzené cestným zákonom vo vlastníctve spoločnosti a pre cesty I. triedy vo vlastníctve štátu a správe spoločnosti by boli vykonávané v rámci NDS.

➤ Nulový variant, teda zachovanie súčasného stavu, ktorý predpokladá fungovanie súčasných organizácií cestného hospodárstva: SSC – rozpočtovej organizácie zriadenej MDVRR SR a NDS, a.s.

Podľa analýzy súčasného stavu SSC, jeho silné stránky sú:

- primeraná organizačná štruktúra,
- nemôže byť predmetom konkurzu,
- disponuje sofistikovaným technickým a softvérovým vybavením,
- zvyšovanie kvalifikácie prostredníctvom odborných školení.

Slabé stránky sú:

- úplná závislosť na ŠR (ktorý poskytuje len obmedzené prostriedky),
- nižšia mzdová úroveň (demotivácia kvalifikovaných zamestnancov a ich odchod),
- nízke čerpania fondov EÚ,
- ako rozpočtová organizácia nemôže čerpať úvery a tvoriť zisk,
- trvalo neudržateľné zdroje vlastných príjmov,
- nevlastní technické prostriedky na výkon údržby (služby si musí zabezpečovať dodávateľským spôsobom).

MDVRR SR z dôvodov finančnej (špecifikácia majetku a následné znalecké posudky, ktoré vyžadujú značné finančné náklady), legislatívnej a časovej náročnosti transformácie SSC považuje za najvhodnejšiu voľbu súčasný stav (nulový variant). Ten však chápe ministerstvo iba za prechodnú fázu prípravy na zmeny, ktoré sú z vecného pohľadu žiaduce. Obdobie tejto fázy sa môže pohybovať na úrovni 2 až 4 rokov. Tie chce využiť na vyčlenenie finančných prostriedkov a personálnych kapacít, ktoré by zjednodušili následné zmeny. Zároveň by mala prebehnúť široká odborná diskusia o základnom strategickom smerovaní cestného hospodárstva na pozemných komunikáciách, ktorá by definovala základné otázky okolo rozsahu outsourcingu financovaní činností a zabezpečenia vysokej odbornosti.

Výsledkom tohto procesu by mala byť jasná koncepcia, ktorá by zapadala do inštitucionálneho usporiadania definovanom ako čiastočné zlúčenie SSC a NDS s výnimkou prierezočných činností. Toto variantné riešenie považuje MDVRR SR z hľadiska preferencií ako najvhodnejšie v rámci všetkých návrhov, ktoré by mali za následok zmenu súčasnej situácie.

Odporúčania NKÚ SR:

➤ Využiť poznatky zo štúdie Optimálny model efektívneho fungovania NDS a SSC do materiálu navrhujúcim možnú transformáciu SSC (resp. jeho alternatívy). Z dôvodu strategického významu pre dopravné hospodárstvo a zabezpečenia finančných zdrojov na jeho realizáciu predložiť takýto materiál na rokovanie vlády SR.

4.2 Kontroly vykonané na SSC

Subjekty verejnej správy sú pri používaní verejných prostriedkov povinné zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia. Aby pri používaní verejných prostriedkov bola miera chybovosti a nedostatkov čo najmenšia, je nevyhnutná správna funkčnosť vnútorných kontrolných systémov, v zmysle § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z.

Na MDVRR SR vykonáva uvedené činnosti odbor kontroly, štátneho dozoru a dohľadu (ďalej len „OKŠDD“). Ten v rokoch 2010 až 2012 neplánoval a neuskutočnil žiadnu (následnú finančnú) kontrolu na SSC týkajúcu sa výstavby, údržby, rekonštrukcií a opráv ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry.

MDVRR SR v roku 2013 plánovalo a vykonalo na SSC následnú finančnú kontrolu na overenie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami poskytnutými podľa Kontraktu na rok 2012. Celková suma kontrolovaných prostriedkov bola 16 728 486,- eur. Bolo zistené porušenie finančnej disciplíny v celkovej sume 109 658,54 eur a identifikovaných 27 nedostatkov, týkajúcich sa najmä:

- použitia prostriedkov z Kontraktu na rok 2012 (účelové bežné prostriedky) v rozpore s účelom, tým prišlo k porušeniu finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1. písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. vo výške 109 658,54 eur,
- nezverejňovanie dodatkov na webovom sídle v stanovenej lehote,
- vyhotovenie dokladov spôsobom nezaručujúcim trvalosť účtovných záznamov počas stanoveného obdobia v zmysle § 8 ods. 1 v spojení s § 8 ods. 6 a § 35 ods. 3 písm. b) zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve,
- viaceré porušenia zákona č. 25/2006 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 25/2006“) napr. § 9 ods. 4, § 21 ods. 1, § 33 ods. 1, § 33 ods. 10 písm. c), § 34 ods. 1 a 12, § 40 ods. 6 a § 101 ods. 1 písm. c) zákona č. 25/2006, - nesúlady (vnútornej) Smernice o vnútornej kontrole so zákonom o finančnej č. 502/2001 Z. z. nevykonávanie predbežnej finančnej kontroly všetkých finančných operácií v súlade s § 9 zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

SSC na základe uvedenej kontroly prijalo opatrenia na nápravu zistených nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku, ktoré OKŠDD vyhodnotil ako splnené, resp. priebežne plnené.

V rokoch 2012 a 2013 boli zamestnancami Oddelenia auditu operácií prostriedkov EÚ OKŠDD vykonané spoločné vládne audity s MF SR (na základe rozhodnutia MF SR ako orgánu auditu prostriedkov EÚ). Audítorská skupina vykonala overenie vybraných projektov na úrovni MDVRR SR ako riadiaceho orgánu a platobnej jednotky a na úrovni prijímateľa SSC.

V roku 2012 bol auditovaný projekt č. 23150220002 „I/67 Poprad – Kežmarok, I. etapa a preložka I/67 Poprad – Matejovce“ v ktorom bolo zistené nevypracovanie a nepredloženie monitorovacej správy riadiacemu orgánu v lehote stanovenej v zmluve o poskytnutí nenávratnej finančnej pomoci a deklarovanie neoprávnených výdavkov vo výške 46 177,48 eur z dôvodu zahrnutia výdavkov za práce navyše, ktoré neboli vynútené nepredvídateľnými okolnosťami. Zástupca štatutárneho orgánu SSC (ako prijímateľa EÚ prostriedkov) prijal za účelom odstránenia nedostatkov opatrenia. Do termínu ukončenia vládneho auditu všetky poskytnuté prostriedky (audítormi) identifikované ako neoprávnené poskytnuté SSC vrátila na účet poskytovateľa.

V roku 2013 boli auditované projekty č. 23150220001 „Cesta I/51 Trnava- severný obchvat“, č. 23150220002 „I/67 Poprad – Kežmarok, I. etapa“, č. 23150220004 „Odstraňovanie nevyhovujúcich technických parametrov na cestách I. triedy v SR“, č. 23150220005 „Cesta I/75 Galanta – obchvat (II. stavba)“, č. 23150220011 „Eliminácia

bezpečnostných rizík na cestách I. tried v Trnavskom a Nitrianskom regióne“, č. 23150220012 „Eliminácia bezpečnostných rizík na cestách I. tried v Prešovskom a Košickom kraji“.

Na MDVRR SR ako riadiacom orgáne bolo zistené:

- nedostatočné vykonanie administratívnej kontroly v rámci overovania VO pri projekte č. 23150220001,
- nedodržanie lehoty na informovanie prijímateľa o záveroch a administratívnej kontroly pri projektoch č. 23150220002, č. 23150220011 a č. 23150220012.

Odporúčanie NKÚ SR:

➤ Pravidelne zaraďovať do plánu kontrol MDVRR SR aj kontroly vynakladania verejných prostriedkov na cesty I. triedy.

4.3 Verejné obstarávanie (ďalej len: „VO“)

V roku 2012 bol plán VO SSC schválený ministerstvom až 16.04 a aktualizovaný 25.07.2012. V roku 2013 bol plán VO na bežné výdavky schválený 4. marca a plán VO na kapitálové výdavky 06.03.2013.

V roku 2012 vydalo MDVRR SR dva príkazy vo veci pozastavenia VO na SSC v čase od 05.04.2012 do 04.09.2012. Ich obsahom bol zákaz prijímať rozhodnutia v procesoch prebiehajúcich VO, kde verejným obstarávateľom bolo MDVRR SR alebo akákoľvek organizácia v jeho pôsobnosti. Za predpokladu, že proces VO bol začatý pred vydaním príkazu, musel byť ďalší postup vopred konzultovaný s vedúcim služobného úradu MDVRR SR. Hoci boli príkazy MDVRR SR vydané z hľadiska opatrnosti, uvedený proces negatívne ovplyvnil činnosť a niektoré výkony (odloženie začatia VO a tým aj stavebných činností).

Okrem uvedených príkazov nevydalo ministerstvo v rokoch 2012 a 2013 žiadne usmernenia pre SSC týkajúce sa VO.

4.4 Úspešnosť pri využívaní prostriedkov z ERDF na cesty I. triedy

V priebehu roka 2013 došlo k výraznému zbrzdzeniu v procese VO. Išlo o zrušenie troch VO, posunutí začiatkov výstavby u dvoch projektov a posunutie začatí VO troch projektov, pri ktorých neboli prostriedky využité v plnej miere. Dôvodom posunu, resp. zdržania uvedených verejných obstarávaní bola veľká novela zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní (účinnosť 1.07.2013). Skutočná výška čerpania prostriedkov na stavby SSC OPD 2007 – 13 v roku 2013 bola na úrovni 92 miliónov eur.

Centrálny koordinačný orgán dal podnet, ktorý poukázal na neuspokojivý stav v čerpaní prostriedkov EÚ v programovom období 2007 – 2013 a riziko nevyčerpania finančných prostriedkov v rámci finančných záväzkov za jednotlivé roky.

Vláda SR uznesením č. 382/2012 zaviazala vybrané rezorty, ktorých operačné programy boli vyhodnotené ako rizikové, k príprave Akčných plánov, ich pravidelnej aktualizácii a vyhodnocovaniu s cieľom zabezpečiť pokrok v implementácii operačných programov, maximalizovať čerpanie alokovaných prostriedkov. V 8/2012 bol vypracovaný a následne vyhodnocovaný v dvojmesačnej frekvencii prvý akčný plán k OPD. Ku koncu programového obdobia 2007 – 2013 sekcia OPD v priebehu roku 2013 pracovala na zefektívnení kontrahovania a čerpania alokovaných EÚ zdrojov a prijala celkovo 42 opatrení.

Podľa Akčného plánu zrýchlenia čerpania a implementácie OPD bol stav kontrahovania k 31.12.2013 PO5, Opatrenia 5.2 na úrovni 373 892 305 eur (zdroje EÚ), čo predstavovalo 96,72 % z alokácie opatrenia a stav čerpania k 31.12.2013 PO5, Opatrenia 5.2 bol na úrovni 161 250 848 eur (zdroje EÚ), čo predstavovalo 47,71 % z alokácie opatrenia.

MDVRR SR ako prijímateľ je oprávnené čerpať finančné prostriedky z ERDF na projektovú prípravu, projekty zamerané na budovanie inteligentných dopravných systémov. SSC ako prijímateľ je oprávnená čerpať finančné prostriedky z ERDF na výstavbu ciest I. triedy (obchvaty miest a obcí), odstraňovanie nevyhovujúcich technických parametrov ciest, zvyšovanie bezpečnosti cestnej premávky (odstraňovanie kritických nehodových lokalít, kolíznych bodov a pod.), projekty zamerané na budovanie inteligentných dopravných systémov, projektovú prípravu, riadenie projektu (osobné náklady prijímateľov/náklady na externé riadenie projektu).

Rozpočet prostriedkov z ERDF v sledovanom období rokov 2010 – 2013

Tabuľka č. 11

v eur

Kapitálové výdavky vo FK 04.5.1.2	Rozpočet prostriedkov z ERDF a zo spolufinancovania			
	2010	2011	2012	2013
Schválený rozpočet	75 392 907,00	188 903 804,00	196 342 240,00	195 561 000,00
Upravený rozpočet	17 298 867,89	28 369 762,68	70 621 525,42	76 516 377,17
Skutočnosť k 31.12.,	17 298 867,98	28 369 762,68	70 621 525,42	76 516 377,17
v tom: Financovanie z ERDF (85 %)	2 594 830,19	24 137 248,27	60 028 296,56	65 087 543,11
Spolufinancovanie zo ŠR (0530207), zdroj 11S2 (15 %)	14 704 037,70	4 259 514,41	10 593 228,86	11 428 834,06

4.5 Riziká nezabezpečenia bežných výdavkov na opravy a údržbu ciest I. triedy

SSC zabezpečuje zjazdnosť ciest vo svojej správe v zmysle zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestného zákona) v znení neskorších predpisov. Zo štátneho rozpočtu má pridelené finančné prostriedky na zabezpečenie bežnej údržby ciest.

Základným predpokladom pre zabezpečenie prevádzkovej spôsobilosti cestnej siete je vykonávanie pravidelnej údržby a opráv ciest. Úroveň financovania údržby a opráv najmä ciest I. triedy je z hľadiska ďalšieho vývoja stavu vozoviek nedostatočná. Absencia cyklickosti súvislej údržby má za následok riešenie iba havarijných stavov, ktorých medziročný nárast je vyšší ako dĺžka rehabilitovaných úsekov. Nedostatočnou úrovňou financovania súvislej údržby a opráv ciest I. triedy dochádza k pribúdaniu úsekov, ktoré musia byť rekonštruované, čím niekoľkonásobne vzrastajú nároky na pridelenie finančných prostriedkov zo ŠR.

Keďže na cestnej sieti ciest I. triedy sa realizuje približne 50% všetkých dopravných výkonov, nedostatočné financovanie ich údržby a opráv môže spôsobovať značné hospodárske škody vo forme zvýšeného opotrebovania a poškodzovania vozidiel, časových strát v dôsledku spomalenia dopravy, zvýšených nákladov na prepravu tovarov a osôb, zvýšenia nehodovosti i nepriaznivých účinkov na životné prostredie. Možno konštatovať, že škody pre spoločnosť budú niekoľkonásobne vyššie ako suma, ktorá by zabezpečila, aby sa stav ciest I. triedy ďalej nezhoršoval. Podľa dostupných analýz je celková čiastka, ktorú by SSC potrebovala na odstránenie havarijných a nevyhovujúcich stavov na vozovkách a mostoch ciest I. triedy činí 255 872 400 eur.

Negatívne dopady nedostatočného financovania štandardného variantu:

- absencia cyklickosti súvislej údržby má za následok riešenie iba havarijných stavov, ktorých medziročný nárast je vyšší ako dĺžka rehabilitovaných úsekov,
- ak nedôjde k zmene vo financovaní údržby a opráv ciest I. triedy, do roku 2017 bude v nevyhovujúcom stave až cca 70 % ciest,
- nedostatočnou úrovňou súvislej údržby a opráv ciest I. triedy dochádza k pribúdaniu úsekov, ktoré musia byť rekonštruované, čím niekoľkonásobne vzrastajú nároky na finančné prostriedky.

Z vyhodnotenia hlavných prehliadok ciest I. triedy v správe SSC, ktoré boli vykonané v roku 2013 vyplýva, že 1 263,5 km ciest I. triedy je v nevyhovujúcom stave, čo predstavuje 38,9 % z celkovej dĺžky 3 248,1 km. V havarijnom stave je ďalších 267,3 km (8,2 %).

Prehľad stavu ciest I. triedy v rokoch 2010 až 2013 na základe hlavných prehliadok vykonaných správcami ciest

Tabuľka č. 12

Rok	Dĺžka cesty (km)	Dobrá stav (%)	Vyhovujúci (%)	Nevyhovujúci (%)	z toho havarijný (%)
2010	3 240,4	43,3	15,3	41,4	5,8
2011	3 242,6	35,4	11,9	52,7	5,6
2012	3 251,3	38,6	7,5	53,9	6,2
2013	3 248,1	45,5	7,4	47,1	8,2

Z dostupných materiálov a analýz, predložených do vlády SR v predchádzajúcich rokoch bolo zistené, že reálne možno dosiahnuť životnosť krytov na vozovkách ciest I. triedy 8 až 10 rokov. Avšak dlhodobé podfinancovanie údržby a opráv v súčasnosti znamená nielen znížený štandard údržby a opráv ciest I. triedy, vrátane ich príslušenstva, ale aj vážny dopad na ich prevádzkovú a technickú spôsobilosť a bezpečnosť cestnej premávky. Doterajším spôsobom predlžovania životnosti vozoviek súvislou a bežnou údržbou medzi cyklami obnovy krytu nie je možné reálnu životnosť krytov vozoviek 8 až 10 rokov dosiahnuť. Aj stavebno-technický stav mostov na cestách I. triedy sa z roka na rok zhoršuje. Narastá počet mostov s nízkou zaťažiteľnosťou, čo postupne môže viesť k obmedzovaniu dopravy. Dokumentujú to výsledky hodnotenia SSC, podľa ktorých bol každoročne zaznamenávaný nárast nevyhovujúcich úsekov.

MDVRR SR predložilo v decembri roku 2012 na rokovanie vlády SR Program opráv a údržby ciest I. triedy na roky 2013-2017, ktorý však vláda SR neprerokovala.

Podľa vyjadrenia ministerstva, od roku 2013 spracováva komplexný materiál s definovanou reálnou potrebou na rozvoj a údržbu cestnej siete na rokovanie vlády SR. Jeho cieľom bude poukázať na možnosti dobudovania siete diaľnic a rýchlostných ciest ako aj skvalitnenie už existujúcej siete ciest I. triedy. Predloženie tohto komplexného materiálu na rokovanie vlády SR sa predpokladá v termíne 6/2014.

5 Opatrenia MDVRR SR na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku

Na základe predchádzajúcich dvoch kontrol NKÚ SR týkajúcich sa ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry vykonaných na MDVRR SR v rokoch 2012 a 2013, prijalo ministerstvo opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku. Opatrenia ako aj správy o ich plnení boli vo forme listu zaslané NKÚ SR. MDVRR SR prijalo v roku 2012 päť opatrení a v roku 2013 deväť opatrení. Ich preverením bolo zistené, že v roku 2012 bolo všetkých päť opatrení splnených a v roku 2013 bolo päť opatrení splnených, dve sa priebežne plnia a dve boli nesplnené.

V stanovených termínoch nebol/i:

- vykonaný vecný a finančný odpočet poskytnutých finančných prostriedkov v zmysle Kontraktu na rok 2013 a jeho dodatkov vrátane špecifikácie,
- vykonané interné školenie zamestnancov vecne príslušných útvarov MDVRR SR zamerané na oblasť programového rozpočtovania.

Zhrnutie

V roku 2013 mala SSC v správe 3 248,1 km ciest I. triedy. Ich stav a kvalitu možno považovať za kritickú. V roku 2013 bolo až 47,1% z ciest I. triedy v správe SSC vyhodnotených ako nevyhovujúcich (38,9%) alebo havarijných (8,2 %). Základným predpokladom pre zabezpečenie kvalitnej prevádzkovej spôsobilosti ciest I. triedy je vykonávanie pravidelnej údržby a opráv. Úroveň finančného zabezpečenia týchto činností je nedostatočná. Súčasné zdroje financovania ciest I. triedy sú štátny rozpočet SR (z dôvodu znižovania deficitu) a ERDF (rezervy v čerpaní, nie je možné využiť na opravy a údržbu) nepostačujú na rozsiahlejšiu zmenu stavu v krátkodobom alebo strednodobom horizonte. Ak nepríde k ich výraznému navýšeniu, tak je nevyhnutné ich doplniť o ďalšie zdroje. Ktorými by mohli byť výnosy zo spoplatnených úsekov ciest I. triedy, ktoré sú majetkom štátu a v správe SSC (cca 43 %) a pomerná časť z cestnej dane (na cestách I. triedy sa realizuje približne 50 % všetkých dopravných výkonov, snaha VÚC zbavovať sa správy ciest v prospech SSC). V oboch prípadoch by bola potrebná legislatívna úprava umožňujúca príjem z týchto výnosov pre SSC.

MDVRR SR poskytuje SSC finančné prostriedky na základe uzavretého kontraktu a dodatkov k nim. Negatívom bol časový rozdiel medzi schválením štátneho rozpočtu (december 2012), rozpisom záväzných ukazovateľov ŠR pre SSC (07.01.2013), podpísaním Kontraktu na rok 2013 (28.02.2013) a jeho Špecifikácie (až 30.04.2013).

MDVRR SR v rokoch 2012 a 2013 dostatočne nevykonávalo priebežné hodnotenie a celkové vyhodnotenie kontraktov. Odôvodňovalo to neplnením povinnosti protistrany. Týmto postupom nekonalo plne v súlade s článkom III. Návrhu opatrení (uznesenie vlády SR č. 1370 z 18.12.2002).

Kontrolou správnosti a preukázateľnosti programového rozpočtovania MDVRR SR bolo zistené, že vo viacerých prípadoch bol stanovený cieľ určený vágne a nekonkrétne, nezrozumiteľne, nemerateľne, nejednoznačne a nekontrolovateľne. Ciele boli stanovené povrchné a formálne, neboli určené reálne, konzistentne s rozpočtovými zdrojmi, ktoré boli k dispozícii, resp. so znalosťou možností SSC vykonať predmetné činnosti v roku 2013. Tento postupom nebol v súlade s čl. 2 písm. f) Metodického pokynu MF SR. V rokoch 2010 až 2013 sa neuskutočnilo hodnotenie programu, jeho časti. Uvedeným postupom nekonalo v súlade s § 9 ods. 4 písm. e) zákona č. 523/2004 Z. z. a s čl. 8 Metodického pokynu MF SR.

V rokoch 2012 a 2013 na SCDPK, do ktorej pôsobnosti SSC patrí, boli len dvaja zamestnanci, ktorí sa venovali problematike ciest I. triedy a súvisiacej infraštruktúry.

MDVRR SR ako zriaďovateľ SSC nevykonával vecné a finančné vymedzenie majetku SSC v zmysle článku V. Zriaďovacej listiny SSC v nadväznosti na § 21 ods. 9 písm. g) zákona č. 523/2004 Z. z.

V rámci procesu ROEP ministerstvo zistilo, že pozemky v správe SSC boli identifikované ako pozemky pod cestami v správe NDS. MDVRR SR začalo v roku 2012 proces vysporiadania týchto pozemkov. V roku 2013 boli vypracované znalecké posudky. Pripravuje sa prevod správy tohto majetku do správy ministerstva a následný vklad do základného imania NDS.

Preverením vyhodnocovania a použitia návrhov a materiálov od SSC bolo zistené, že MDVRR SR nedisponuje záznamami z pracovných rokovaní so SSC (s určenými závermi, úlohami, termínmi ich plnení). Ako dôvod ministerstvo uviedlo ich časté konanie.

MDVRR SR si nechalo v roku 2013 vypracovať analýzu zahraničných postupov a informácií o organizačnom zabezpečení a spôsoboch financovania cestného hospodárstva v porovnateľných štátoch. Z nej vyplýva, že najvhodnejší je model, keď za cestnú infraštruktúru vyššieho významu (diaľnice, rýchlostné cesty a cesty I. triedy) zodpovedá jedna organizácia. Najmä v krajinách s nedobudovanou základnou diaľničnou sieťou ako je SR, kde značná časť ciest I. triedy plní tranzitnú funkciu. Výsledný materiál vyhodnotil niekoľko variantov možnej transformácie SSC (samostatne alebo v spojení s NDS). MDVRR SR z dôvodov finančnej, legislatívnej a časovej náročnosti transformácie SSC považuje za najvhodnejšiu voľbu súčasný stav, ktorý pokladá za prechodnú fázu prípravy na zmeny, ktoré sú z vecného pohľadu žiaduce.

V kontrolnom období 2010 až 2013 MDVRR SR vykonalo len jednu kontrolu týkajúcu sa ciest I. triedy. V rokoch 2012 a 2013 boli vykonané spoločné vládne audity s MF SR. Audítorská skupina vykonala overenie vybraných projektov na úrovni MDVRR SR ako riadiaceho orgánu a platobnej jednotky a na úrovni prijímateľa SSC.

MDVRR SR predložilo v decembri roku 2012 na rokovanie vlády SR Program opráv a údržby ciest I. triedy na roky 2013-2017, ktorý však vláda SR dodnes neprerokovala.

Ministerstvo, od roku 2013 spracováva komplexný materiál s definovanou reálnou potrebou na rozvoj a údržbu cestnej siete, ktorý predloží na rokovanie vlády SR (6/2014). Jeho cieľom bude poukázať na možnosti dobudovania siete diaľnic a rýchlostných ciest ako aj skvalitnenie už existujúcej siete ciest I. triedy.

Po predchádzajúcich kontrolách NKÚ SR, týkajúcich sa ciest I. triedy v rokoch 2012 a 2013, prijalo MDVRR SR opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku. Splnených bolo desať opatrení, dve sa priebežne plní a dve boli nesplnené.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

Odporúčanie č. 1:

Stanoviť pre SSC termín na predloženie návrhu Kontraktu pre príslušný rozpočtový rok a jeho Špecifikácie (účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu) v rozsahu rozpísaných limitov uvedených v Rozpočtovom informačnom systéme na nadchádzajúci rozpočtový rok tak, aby bol vytvorený dostatočný časový priestor na schválenie oboch dokumentov ešte pred začatím roka, na ktorý sa Kontrakt a Špecifikácia uzatvára. Uvedeným postupom sa vytvorí priestor pre SSC na plnenie úloh stanovených Kontraktom a Špecifikáciou už v prvom štvrtroku kalendárneho roka, vrátane začatia prípadných procesov VO.

Odporúčanie č. 2:

Vypracovať postup MDVRR SR (ako zriaďovateľa) na priebežné ako aj celkové hodnotenie kontraktu so SSC s určenými kritériami (formálnymi aj obsahovými) a termínmi.

Odporúčanie č. 3:

Nadalej vykonávať školenia zamestnancov príslušných sekcií MDVRR SR v oblasti programového rozpočtovania, s cieľom vykonávať ho v súlade s Metodickým pokynom MF SR na usmernenie programového rozpočtovania.

Odporúčanie č. 4:

Vzhľadom na náročnosť činností vykonávaných SSC a personálnu poddimenzovanosť SCDPK, NKÚ SR ju odporúča doplniť o zamestnanca, ktorý by sa venoval komplexne problematike ciest I. triedy.

Odporúčanie č. 5:

Doplniť Zriaďovaciu listinu SSC o vecné a finančné vymedzenie majetku, ktorý je vedený v účtovnej evidencii SSC ako účtovnej jednotky.

Odporúčanie č. 6:

Upraviť Zriaďovaciu listinu SSC tak, aby bola v súlade so súčasným stavom činností, ktoré vykonáva.

Odporúčanie č. 7:

Vyhotovovať písomné záznamy z rokovaní medzi MDVRR SR a SSC s jasne uvedenými závermi, stanovením úloh a termínov ich plnení. Táto prax by mohla zvýšiť transparentnosť procesu výberu projektov na ich realizáciu a plnenie povinností SSC (predkladať materiály riadne a včas) voči MDVRR SR.

Odporúčanie č. 8:

Využiť poznatky zo štúdie Optimálny model efektívneho fungovania NDS a SSC do materiálu navrhujúcim možnú transformáciu SSC (resp. jeho alternatívy). Z dôvodu strategického významu pre dopravné hospodárstvo a zabezpečenia finančných zdrojov na jeho realizáciu predložiť takýto materiál na rokovanie vlády SR.

Odporúčanie č. 9:

Pravidelne zaraďovať do plánu kontrol MDVRR SR aj kontroly vynakladania verejných prostriedkov na cesty I. triedy.

Protokol o výsledku kontroly vypracovali dňa: 28.04.2014

Mgr. Kamil Augustovič
vedúci kontrolnej skupiny

Ing. Zuzana Gálová
členka kontrolnej skupiny

Ing. Marcel Kleščinský
člen kontrolnej skupiny

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa: 23.05.2014

Ing. Ján Počiatek,
minister MDVRR SR